SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 19 minutos)

Se da cuenta de los siguientes asuntos entrados:

La Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda tiene el agrado de recibir en la tarde de hoy al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, al señor Subsecretario de la Cartera y a sus asesores para considerar el Inciso correspondiente.

Antes de ceder el uso de la palabra al señor Ministro, la Mesa da cuenta de los asuntos entrados, que se encuentran en este momento en proceso de distribución a los señores Senadores.

Tiene la palabra el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas para la consideración del articulado correspondiente.

SEÑOR MINISTRO.- En la instancia anterior en que concurrimos a la Comisión, tratamos hasta el artículo 162, por lo que correspondería considerar el artículo siguiente.

Me parece que sería del caso analizar los artículos 163, 164 y 165 en forma conjunta, dado que responden a una modificación del texto que remitiera el Poder Ejecutivo como artículo 166. El sentido de estos artículos es tratar de llenar un vacío que durante 170 años ha existido en nuestra legislación. La Constitución, en el numeral 9º del artículo 85, establece que corresponde a la Asamblea General la habilitación de puertos. Realmente, buscando antecedentes sobre este tema, encontramos que, por ejemplo, había algún Puerto, como el de Punta Carretas, con una habilitación legal expresa, mientras que esto no existía para los demás puertos, por lo cual planteamos un texto que decía: "Decláranse habilitados los puertos que están bajo la administración directa del Ministerio de Transporte y Obras Públicas o de la Administración Nacional de Puertos, o que hubieran registrado operaciones portuarias a la fecha de promulgación de la presente ley. El Poder Ejecutivo reglamentará la forma de verificar los extremos mencionados." Esta era una norma de carácter genérico, que tenía su virtud y su defecto. Por un lado, tenía la virtud de ser abarcativa y, por otro, tenía el defecto de dejar a una cuenta posterior el hecho de determinar cuáles puertos cumplían con el texto del proyecto de ley.

La Cámara de Representantes determinó una opción alternativa, según la cual planteó, en su primer artículo, hacer una enumeración de los puertos que se estarían habilitando. De esa forma, en el artículo 164, se estableció la habilitación legal de los Puertos de M`Bopicuá y Laureles, ad referéndum de que el Poder Ejecutivo aprobara "los estudios técnicos, económicos y ambientales exigidos por las leyes vigentes y adopte las resoluciones correspondientes." A su vez, el tercer artículo, el 165, faculta al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a otorgar una habilitación provisoria para aquellos casos en donde alguien tenga interés en el desarrollo de un puerto.

Con relación al artículo 163, podemos decir que hicimos llegar una lista de puertos y ahora tendríamos una lista sustitutiva, porque realmente omitimos algunos de ellos. Por ejemplo, omitimos los Puertos de Montevideo y José Ignacio. Este último es el puerto que más toneladas mueve, particularmente de petróleo. A su vez, omitimos una concesión que existe en el departamento de Montevideo en Punta del Canario, donde hay un puerto que funciona como astillero. En la nómina remitimos a Nueva Palmira, incluyendo una progresiva de 2.5 km y creemos que ello da lugar a una confusión. En realidad, Nueva Palmira va desde Barranca de los Loros hasta Punta Chaparro. Dentro de esa zona, hay dos concesiones que están en la etapa de proyecto, un puerto privado que funciona desde hace muchos años, de la Corporación Navíos y el puerto público.

Por lo tanto, la designación era la misma que se había remitido a la Cámara de Representantes, en la que se hablaba de 2,5 kilómetros. A nuestro juicio, esto daba lugar a errores. Por eso, proponemos que se diga "Río Uruguay, del kilómetro 0 al 5". De esta manera, el kilómetro 0 se ubicaría en Punta Gorda, y el 5 en Barranca de los Loros.

El Puerto de Villa Soriano, si bien actualmente no tiene actividad portuaria mayor, posee hasta su propio edificio de aduana, ocupado por la Prefectura. Sin embargo, fue un puerto importante y puede volver a serlo porque el Río Negro ahora está dragado y habilita la navegación de buques de menor porte.

A continuación, haremos llegar a la Mesa una lista complementaria de puertos.

El artículo 164, responde a que están en vías de aprobación los Puertos de M'Bopicuá y Laureles, que representan inversiones importantes. Sin duda, es una señal positiva decirle a los inversores que hay voluntad en la medida en que cumplan con los preceptos de la ley y de la reglamentación. Según creo, este fue el espíritu que animó a la Cámara de Representantes.

Por otra parte, el artículo 165 va en el mismo sentido. ¿Por qué esa habilitación provisoria? Para que la persona no tenga que esperar la aprobación de una ley para llevar adelante un emprendimiento. Nadie va a llevar adelante una empresa si no cuenta con la seguridad de una ley. Pero, con una habilitación provisoria, puede incurrir en gastos de estudios previos, como etapas preparatorias de etapas posteriores.

Creo que este es el núcleo del tema planteado.

SEÑOR ASTORI.- Si entendí correctamente la propuesta, el artículo 165 estaría generalizando para otros puertos lo que prevé el 164 para estos dos de Río Negro. Esto es una suerte de declaración provisoria. El artículo 164 dice "Decláranse habilitados". Deseo saber, desde el punto de vista operativo, cuál es la diferencia entre una habilitación provisoria y aquella que sería definitiva una vez que el Poder Ejecutivo apruebe los estudios técnicos, económicos y ambientales.

La otra pregunta que deseo hacer refiere al concepto de lo que aquí se ha denominado política nacional portuaria. Concretamente, deseo saber las características o, por lo menos, las referencias de la misma, en la medida en que esta es una condición para que el

Ministerio habilite puertos en forma provisoria, según se establece en el artículo 165. Esto significa que le damos facultad al Ministerio para habilitar provisoriamente, siempre que los mismos estén comprendidos en la política portuaria nacional.

En consecuencia, deseo saber, aunque sea sintéticamente, cuáles son los puntos de referencia acerca de este concepto.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, deseo señalar que, previo a esto, tuvimos un problema, es decir, qué significa habilitar un puerto. En verdad no encontramos otra referencia más que relativa a la capacidad de operar.

Este tema del numeral 9º del artículo 85 proviene de la Constitución de 1830. El concepto es hijo de otro momento. Pensemos que en ese tiempo el tema del puerto estaba muy vinculado a la situación particular del momento. De ahí, que esta habilitación de puertos tenga en la Constitución ese rango, ya que en el mismo numeral se crean departamentos. Creo que es la consecuencia de otro tiempo.

El artículo 164 lo que hace es declarar la habilitación de estos puertos, en tanto cumplan con los demás requisitos. A su vez, la política nacional portuaria, podríamos decir que está contenida en dos grandes elementos: por un lado en lo que corresponde al período, dentro del documento del plan quinquenal de transporte y, por otro, en lo que concierne a una política que va más allá de los períodos, en la legislación portuaria. Precisamente, la Ley de Puertos establece una determinada cantidad de elementos que forman parte de una política portuaria nacional que se ha mantenido y seguido a lo largo del tiempo, por lo que en este documento lo que se hace es agregar algunos pasos adicionales que inclusive están en el espíritu de la ley pero que no se han instrumentado hasta la fecha.

En consecuencia, el sentido de esa norma provisoria –insisto en que no es este el texto que remitió el Poder Ejecutivo- es correcto y está dirigido a aquel que está interesado en un proyecto portuario. Podemos imaginar el caso de un puerto que no figura en el listado y que es el de La Charqueada, el que brindaría la posibilidad de navegación del Río Cebollatí y la comunicación fluvial al canal de San Gonzalo. Aquí me acotan que en realidad este Puerto de La Charqueda sí figura en el listado, aunque no reviste actualmente la condición de un puerto. De todas maneras, en lugar de utilizar este ejemplo podemos pensar en el de General Enrique Martínez, que es el de enfrente y que no estaría comprendido.

Por lo tanto, si el Río Cebollatí, la Laguna Merín y el Canal de San Gonzalo efectivamente comenzaran a operar tal como está planteado en el documento del plan quinquenal –se van a estar haciendo los estudios de factibilidad y probablemente comiencen las primeras etapas- nos encontraríamos con que quien quiera operar un puerto en General Enrique Martínez, no estaría en condiciones porque necesitaría una aprobación legal previa para que el puerto esté habilitado. Entonces, la facultad consiste en que el Legislador le puede decir al Poder Ejecutivo que se puede otorgar una habilitación provisoria, lo cual no le quita que de todas formas tenga que tramitar una ley en el Parlamento, a efectos de lograr la habilitación definitiva. Al mismo tiempo, también le está diciendo al inversor que existe una opinión favorable, que se remitirá el proyecto de ley al Parlamento y que en el interregno puede hacer los estudios correspondientes. Ese es el sentido y, por lo menos, así fue como lo conversamos en la Cámara de Representantes.

SEÑOR ASTORI.- Brevemente, solicitaría al señor Ministro que confirme o rectifique mi opinión. Después de oír estos argumentos, partimos de la base de que desde el punto de vista de la operación no hay diferencia entre habilitación provisoria y definitiva. ¿Es así?

SEÑOR MINISTRO.- La diferencia entre provisoria y definitiva radica en que la habilitación definitiva da una seguridad jurídica que la provisoria no proporciona. De todos modos, la habilitación provisoria condiciona a que se den una serie de instancias posteriores que no son únicamente de resorte del Poder Ejecutivo, sino que también competen al Poder Legislativo.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- Solicito se me permita hacer uso de la palabra porque no soy miembro de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está autorizado, señor Senador.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- Gracias, señor Presidente.

Como no ubico la Punta Canario en el departamento de Montevideo, de pronto la pregunta está mal hecha. Quisiera saber por qué no se incluye en esta lista –no sé como se denominan estos puertos- Punta Yeguas y el Frigorífico Nacional.

SEÑOR MINISTRO.- Punta Canario –seguramente el señor Senador Mujica lo conoce muy bien porque es vecino de esa zona- tal vez sea un puerto más conocido como el Astillero de Cambara, denominación con la que se lo conoce popularmente. Debemos aclarar que en este listado figuran los puertos que han realizado operaciones, pero tenemos una lista mayor en la que figuran otros que en realidad entendemos que no tienen el status de puerto y que son atracaderos. A lo largo de todo el Río de la Plata, del Océano Atlántico y en particular del Río Uruguay, hay un conjunto muy importante de atracaderos. El criterio utilizado fue que aquellos que habían tenido y tienen cierta entidad se incluyeran dentro de la nómina, y aquellos que habían tenido una importancia menor quedarían como atracaderos y siempre estaría la posibilidad de habilitarlos como puertos si se entendiera del caso. Inclusive en esta nómina que estamos citando, hay unos cuantos puertos que tienen escaso funcionamiento.

Por otro lado, en el caso de Punta Yeguas no hay operaciones registradas, y tanto en este caso como en el del Frigorífico Nacional, el decreto reglamentario de la Ley de Puertos establece que el Puerto de Montevideo y a sus efectos las zonas de influencia que tienen el mismo tratamiento, comprenden una línea que va desde el Puerto de Punta Carretas hasta Punta Yeguas. Por lo tanto, todo lo que queda dentro del recinto portuario del Puerto de Montevideo, estaría en el concepto "Puerto de Montevideo". Precisamente, Punta Canario estaría fuera de Punta Yeguas, es decir más hacia el oeste.

SEÑOR PEREYRA.- El señor Ministro estaba haciendo una enumeración de los puertos y una especie de categorización de los mismos. Personalmente, tendría interés de aprovechar esta oportunidad para registrar en forma definitiva cuáles son aquellos puertos que dependen directamente de la Administración Nacional de Puertos, cuáles directamente del Ministerio y cuáles de la Prefectura Nacional Naval.

SEÑOR MINISTRO.- Dentro de los puertos públicos hay dos grupos diferentes. Unos dependen de la ANP y otros del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y no hay otras dependencias portuarias aparte de estas dos entidades.

A su vez, la Administración Nacional de Puertos tiene dos grupos de puertos. Por un lado está el que podríamos llamar "propio" y que es el de Montevideo y una serie de puertos en los cuales el Ministerio de Transporte y Obras Públicas delegó en la Administración Nacional de Puertos su administración, tal es el caso de los puertos de Juan Lacaze, Colonia, Nueva Palmira y Fray Bentos. En los demás casos, el administrador portuario es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Nos referimos a puertos tales como el de Paysandú, La Paloma y la totalidad de los puertos deportivos, como el de Salto, todos ellos bajo la administración de la Dirección de Hidrografía.

El artículo 166 deroga la Ley Nº 703, de 7 de mayo de 1862. La norma que se deroga refiere a la prohibición para buques de bandera extranjera de navegar ríos interiores, lo cual, en la actualidad, carece de justificación.

El artículo 1º decía que la navegación de los ríos interiores de la República en que tenga el dominio de ambas márgenes, no está comprendida en la concesión hecha por la Ley del 25 de junio de 1854, referida a los buques y comercio de todas las naciones.

Esta iniciativa viene a resolver en el Río San Salvador, Río Negro, Arroyo Negro, Arroyo de las Vacas y Río Santa Lucía, el tema de la navegación particularmente de los buques de bandera argentina. En una palabra: habilita la navegación; la ley lo prohibe.

SEÑOR NIN NOVOA.- Quisiera saber si hay alguna correspondencia en la región respecto a este artículo, es decir, si Argentina y Brasil tienen alguna norma que sea similar a ésta o si operan restricciones.

SEÑOR MINISTRO.- La pregunta del señor Senador me pone en un aprieto al no poder contestársela en este momento. Sin embargo, existen tratados especiales que regulan las navegaciones entre los distintos países, como es el caso del Tratado de la Hidrovía. Ahora bien; confieso que no puedo responder si existe alguna norma desde el punto de vista unilateral ni tampoco si hay una simétrica.

El artículo 8º de la Ley Nº 3.958 autoriza a la Administración, en caso de expropiación, dar en compensación o permutar fracciones de inmuebles de su propiedad que tenga el carácter de improductivo. Llegado el momento de la escrituración correspondiente, el Estado debe abonar los impuestos y tasas que genera la transferencia del bien inmueble con el perjuicio, no sólo del gasto, sino de la confusión en el trámite ante los expropiados. Por lo tanto, que significa una exoneración en el pago de impuestos y tasas cuando se quiere realizar una permuta, una compensación o una expropiación. Este caso es bastante frecuente, por ejemplo, cuando se construye una carretera y una punta del campo queda del otro lado. Se aspira, pues, a efectuar la permuta y la del otro campo; entonces, uno queda del lado derecho de la carretera y el otro, del izquierdo. Es así que se hacen las permutas correspondientes para establecer una racionalidad en los predios. Se trata de que esas permutas no generen costos.

El artículo 168 declara la caducidad de las obligaciones tributarias del Impuesto a los Ejes. Aquí se hace una modificación al texto. Cabe recordar que dicho Impuesto es un gravamen de larga data, que hoy está derogado. Pero mientras estuvo vigente, hubo ciudadanos que no hicieron efectivo su pago, el cual se fue incrementando con los recargos consiguientes. Hace unos años se otorgó un régimen de facilidades de pago y, como al mismo tiempo, se generó la expectativa de la derogación de este Impuesto, la recaudación fue poco efectiva. Lo que sucedió fue que se acumuló una serie de dudas importantes y concentradas, no en grandes empresas, sino en empresarios unipersonales de camiones, y muchas veces el pago de los adeudos era mayor que el propio valor del vehículo. Por lo tanto, la Cámara de Representantes consideró que más que un régimen de facilidades -que era lo que había planteado el Poder Ejecutivo- se debía declarar la caducidad de las obligaciones tributarias del Impuesto a los Ejes. En virtud de la redacción final, propusimos agregar: "así como" –la redacción de la parte "in fine" la haríamos llegar la Mesa, que es a partir de donde dice "5 de enero de 1996- "de todas las sanciones pecuniarias que por tal motivo fueran impuestas hasta la fecha de vigencia de la presente Ley." La redacción proveniente de la Cámara de Representantes, dice: "Declárase la caducidad de las obligaciones tributarias del Impuesto a los Ejes,", pero no refiere a las infracciones. Por lo tanto, lo que busca la nueva redacción es contemplar el espíritu de la norma de la Cámara, que era, digamos, que por este concepto no hubiera adeudos pendientes.

SEÑOR ASTORI.- Deseo preguntar al señor Ministro si existe alguna estimación acerca del volumen de estas obligaciones, cuya caducidad se está disponiendo y, además, acerca de la situación que eventualmente se generaría en relación a las personas que sí pagaron.

SEÑOR MINISTRO.- Precisamente, y en relación con el tema de la pregunta del señor Senador Astori, es que habíamos remitido la otra redacción, en la que se establecían facilidades de pago para los adeudos, con el fin de tomar en consideración la situación de quien había hecho efectivo los pagos y no discriminar en ese sentido. Pero la verdad es que, si somos pragmáticos, es mejor esta redacción.

En cuanto al volumen del pago del Impuesto a los Ejes –quiero que quede claro- no tenemos ninguna expectativa de cobro de un gravamen que ha sido derogado. Pero, si no recuerdo mal, el total del impuesto, más las moras y los intereses, alcanzó aproximadamente los U$S 6:000.000.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Precisamente, en la misma esfera temática que preguntaba el señor Senador Astori, pregunto al señor Ministro si no sería conveniente establecer "las obligaciones tributarias que hubiere pendientes" porque, si no son las pendientes, me da la impresión de que el Estado debería devolver las pagas. Si se decreta la desaparición del tributo, significa que el camionero que sí lo pagó se vio sometido a un pago cuya exigencia hoy no existe.

Reconozco que este tipo de preguntas generalmente no se resuelve en el acto, pero sería bueno que su estudio quede pendiente a nivel ministerial.

SEÑOR MINISTRO.- Por supuesto, considero que es correcta la sugerencia del señor Senador y debería decirse "Declárase la caducidad de las obligaciones tributarias pendientes del Impuesto a los Ejes" o "las obligaciones pendientes tributarias del Impuesto a los Ejes".

SEÑOR MICHELINI.- Tengo entendido que el Ministerio había hecho devoluciones por este impuesto. Aparentemente, la sensación que deja el señor Ministro es que no se ha devuelto nada, de lo poco cobrado. En un caso o en otro, me parece que la señal que podemos llegar a dar es que los que pagaron en fecha y en tiempo, ahora son los bobos de esta historia. Si se declara la caducidad, habrá que devolver -nos guste o no- porque, de lo contrario, lo que estamos haciendo es premiar al que no pagó.

En resumen, quisiera saber si en algún momento se hicieron devoluciones y, si no es así, cuánto es el monto que habrá que devolver.

SEÑOR MINISTRO.- En ese caso, sería inviable porque estamos hablando de un impuesto que estuvo vigente algo así como treinta años. Por lo tanto, actualizar esa cantidad de años no parece viable.

Lo que dice el señor Senador Michelini -en la misma línea de lo que señalaba el señor Senador Astori- es la situación que se presenta de forma tal, digamos, que el alma queda dividida entre el buen contribuyente y el que no contribuyó. Mirando un poco el universo, diría que quienes no contribuyeron no son representativos de los que evadieron el impuesto por el simple hecho de evadir. El Impuesto a los Ejes, que era un gravamen en función del peso registrado del camión y que, por lo tanto, se pagaba por el deterioro que la unidad provocaba, guardaba poca relación con el valor del vehículo. El caso más claro es el del camión granjero, el que veíamos en las ferias, que tenía un eje simple adelante y un eje de rueda dual, o de dos ruedas apareadas, atrás. Se consideraba que ese era un camión de 16 toneladas y, por lo tanto, tenía una capacidad de deterioro importante. Era por ello, entonces, que también generaba un impuesto importante.

Ahora bien, la realidad es que esos camiones nunca se usaban para la capacidad de carga que efectivamente tenían, porque transportaban cajones de verdura y distintos elementos de las chacras. Entonces, si bien tenían capacidad de 7.000 u 8.000 kilos, nunca transportaban más de 2.000. A su vez, circulaban dentro de la ciudad y donde no hay jurisdicción nacional. Así, el tema del permiso de circulación resultaba menos importante. ¿Qué ha ocurrido? Que hoy hay circulación nacional dentro de las ciudades en virtud de que se han hecho accesos e incorporado varias rutas. En consecuencia, ese camión comenzaba a estar en infracción, y pagaba ese impuesto como si se tratara de un camión que deterioraba cuando, en realidad, no lo hacía. Por ello, luego teníamos que pedirle que cercenara su capacidad técnica de carga y bajara voluntariamente a 2.000 ó 3.000 kilos, para poder ubicarlo en otra categoría del Impuesto a los Ejes.

Esa situación lleva a que ese tipo de camiones, muy vinculado a la pequeña empresa, termine por no pagar. Sumado a otras razones que también harían a la economía empresaria, el tema es que allí es donde está el núcleo importante de deudores del Impuesto a los Ejes. Por consiguiente, parece bastante razonable la medida que plantea la Cámara de Representantes.

SEÑOR MICHELINI.- Tengo la idea de que este impuesto se pagaba pacíficamente, más allá de la mora que pudiera haber, y de que en un determinado momento se quiso poner un monto mayor, lo cual generó una serie de controversias. Quisiera saber, entonces, si esto es así.

SEÑOR MINISTRO.- En primera lugar, debo decir que nadie paga impuestos pacíficamente; tal vez lo haga resignadamente.

El Impuesto a los Ejes siempre fue un elemento de fuerte discusión, porque gravaba a las unidades, independientemente de que fueran o no usuarias efectivas y causantes del deterioro de las infraestructuras correspondientes. Por ejemplo, en el caso de la producción granjera, que muchas veces accedía al mercado de Montevideo sin circular por rutas nacionales, o haciéndolo por muy escasos trechos, esto siempre fue un motivo de protestas.

A partir de determinado momento, cuando empezamos a vivir esa progresiva situación de informalidad –a la que haremos referencia unos artículos más adelante- el tema del Impuesto a los Ejes y su sustitutivo posterior, que fue el Impuesto al Uso de la Infraestructura Vial -que también estamos proponiendo derogar en esta ley- se volvió en una asimetría aún mayor entre formalidad e informalidad. Lo pagaban unos y no otros, cuando competían por el mismo mercado. Esa situación llevó a una informalidad creciente; los formales se volvían informales, dado que no podían competir con precios que estaban en el orden de la mitad de su costo.

Por lo tanto, entendemos que es razonable y conveniente aplicar medidas tendientes a reducir la carga tributaria y de aportación dentro del país para los sectores formales e informales, y también con relación a los países de la región, a fin de ayudar a la competitividad de nuestro transporte.

Quiero, también, mencionar –porque creo que puede ser un elemento de aporte para el señor Senador Michelini- que en la Mesa de Transporte, en donde regularmente se reúnen los directivos de las gremiales transportistas, en un primer momento se planteó la misma discusión que estamos teniendo en la actualidad. En las últimas reuniones, cuando hicimos este planteamiento –aclaro que, tal vez, las empresas representadas son las que han pagado el Impuesto a los Ejes- todo el mundo ha manifestado que quiere buscar una vía de solución al tema y que empecemos con formalidad accesible a partir del 1º de enero del 2001. Ese es un planteamiento en el que éste es un elemento de una serie de artículos que veremos más adelante.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera saber cuánto tiempo de vigencia tiene el IMUSIVI y por qué nunca se pudo cobrar. Lo concreto es que ese impuesto tiene –no sé si estoy errándole al tiempo- más de un año y nunca se pudo cobrar. Me refiero al sustitutivo del Impuesto a los Ejes.

Estoy de acuerdo con el Ministro en cuanto a que no se podía cobrar, pero me gustaría saber las razones, porque resulta que vinimos con un impulso bárbaro a cambiar la tributación cuando -en su momento- sacamos una ley que el Gobierno propició, y luego no se cobró el impuesto. Aclaro que no estoy pidiendo que se cobre, pero se supone que alguna explicación tiene que haber.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que el señor Senador Gargano ha resumido el tema al plantear la pregunta. Tal vez no se puede cobrar; creo que ese es el tema, porque no se puede cobrar en un año particularmente complejo, en donde tanto el transporte nacional como el internacional tuvo un embate feroz en la coyuntura regional y su rebote nacional. El señor Gargano recordará que el IMUSIVI se cobraba en los peajes de las rutas nacionales y en los pasos de frontera, donde se verificaba si se había pasado por algún peaje y, de no ser así, se complementaba hasta dos cuotas de IMUSIVI.

Todos recordamos la situación de la región en el año 1999. En ese momento, el transporte internacional estaba compitiendo con el mercado brasileño, en el que, de golpe, los salarios y las cuotas bancarias habían bajado a la mitad. Por lo tanto, a las asimetrías naturales o normales existentes entre nuestro país y Brasil, se sumaban las coyunturales, vinculadas a la devaluación del real y también vinculadas a la mayor asimetría salarial y de aportes jubilatorios. O sea que Brasil bajó los costos y nosotros, en ese

mismo momento, los íbamos a subir. Posteriormente, otros costos han ido aumentando. Por ejemplo, todo lo derivado de los sucesivos aumentos del petróleo.

Por lo tanto, con aumentos adicionales del petróleo y dificultades para competir, no parecía razonable que planteáramos el cobro de otro impuesto. Todo esto, referido al transporte internacional.

Lo mismo podríamos decir con respecto al transporte nacional y, en consecuencia, cuando comenzamos a formular el programa de este año, consideramos la derogación de este impuesto, que nunca se había llegado a cobrar. Además, después encontramos también otras dificultades instrumentales importantes, tanto para los pasos de frontera como para los puestos de peaje interiores.

Las razones fundamentales eran, en consecuencia, la coyuntura y la situación del transporte nacional e internacional en dicha coyuntura, y no parecía razonable que instrumentáramos un sistema cuyo cobro, además, era bastante oneroso.

El artículo 169 establece dos conceptos: de prescripción de infracciones en un caso y de sanciones en el otro caso, en tanto no haya mediado un acto administrativo firme que determine el cobro de la sanción ante la definitiva constatación de la infracción.

La disposición pretende sanear la situación generada a partir del procedimiento vigente para la aplicación de sanciones por infracciones en materia de transporte colectivo de personas y de carga por carretera, por no haberse previsto un límite en el plazo de que dispone la Administración, tanto para expedirse como para proceder al cobro de la sanción. La solución propuesta determina el plazo de prescripción de las sanciones que impone la Dirección Nacional de Transporte, de manera de otorgar garantías a los usuarios y limitar, en el tiempo, la actuación de la Administración.

Personalmente, creo que es claro el concepto de prescripción en cualquiera de las dos situaciones.

El artículo 170 dice: "Autorízase al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a establecer horarios especiales para los funcionarios que deban cumplir tareas de contralor o inspección en materia de transporte, las cuales requieren su prestación en forma permanente."

El régimen de turnos que actualmente existe en la Dirección Nacional de Transporte y que se pretende convalidar e institucionalizar mediante la aprobación de este artículo, tiene por fundamento lograr el eficaz y continuo funcionamiento de los controles inherentes a las competencias que legalmente tiene asignadas la misma. Dicho régimen implica que el funcionario trabaja 12 horas y descansa 24.

El artículo 171 viene a corregir un pequeño defecto del texto aprobado en la Ley Nº 16.736. Más que de un pequeño defecto, se trata de una de esas palabras que, después, generan problemas.

En el último párrafo de dicho texto dice: "Dicho plano deberá ser confeccionado por composición gráfica...". Sin embargo, el sistema de composición gráfica no siempre se puede realizar. Por lo tanto, lo que se sustituye del texto anterior es solamente el "deberá" por "podrá", quedando: "Dicho plano podrá ser confeccionado por composición gráfica.". O sea que se establece una posibilidad y no una obligación.

El artículo 172 hace, también, al tema de las expropiaciones. Lo que busca es agilitar el proceso de expropiación.

En este artículo, el cambio se efectuó en el último párrafo. Allí, donde dice: "...Si a pedido de la parte expropiada, y de conformidad con el informe técnico de la Dirección Nacional de Topografía, se debiera extender...", pasa a decir: "...Si a pedido de la parte expropiada, y de conformidad con el informe técnico del organismo expropiante, se debiera extender...". Esta situación, se da a menudo. Por ejemplo, supongamos que uno necesita determinado bien inmueble y no se llega a la instancia del juicio expropiatorio, es decir que se llega a un acuerdo sobre la tasación que realiza el Ministerio. Pero la persona tiene que dar la ocupación del terreno y, para hacerlo, tiene que buscar la forma de resolver su problema inminente, inclusive, antes de que haya terminado todo el trámite burocrático. Entonces, lo que se plantea aquí es el hecho de que, una vez otorgada la conformidad, se pueda pagar un anticipo; el saldo se pagará cuando se termine el trámite. Sin embargo, con ese anticipo la persona puede atender su necesidad perentoria, que puede ser la de la vivienda.

El artículo 173 habilita la reglamentación de las obras mencionadas.

Es necesario destacar que, en el Código de Aguas, este concepto no está incluido. Hay cinco conceptos de otro tipo de obras, pero no éste en particular. Dice: "6) La construcción de obras dentro de la planicie de inundación de ríos, arroyos o lagunas naturales, con fines de defensa contra sus aguas o para su derivación o drenaje."

Por ejemplo, si compro un campo inundable, hoy no tengo ninguna prohibición para terraplenarlo. Se puede dar el hecho de que esa parte del campo, -que era inundable- a partir del momento en que está terraplenado, se recupera para el uso agrícola. Si eso se puede hacer sin que dañe intereses de terceros, no habrá inconvenientes, pero si los daña, debería ser objeto de regulación. Por lo tanto, al habilitar la reglamentación de las obras mencionadas, el artículo permite establecer las condiciones para su aprobación. De esta forma, se dispondrá de criterios para aprobar, reprobar o restringir este tipo de obras que, por desarrollarse en terrenos privados, actualmente generan conflictos entre particulares de complicada resolución por parte de la Dirección Nacional de Hidrografía, al no estar específicamente mencionados. Este es un caso particularmente común y bastante conocido en la zona del Noreste de Rocha.

El artículo 174 plantea sustituir el artículo 180 del Decreto-Ley Nº 14.859, de 15 de diciembre de 1978, es decir, el Código de Aguas. Se propone la sustitución del artículo 180 a efectos de que el plazo de 10 años para la concesión no rija en determinadas circunstancias. Teniendo en cuenta que la realización de obras de importancia, tales como un puerto –para este caso, hay que dar una concesión de álveo- se desarrollan parcial o totalmente en el álveo, se requerirá una concesión de uso del mismo, y la duración de dicha concesión debe armonizarse con la requerida para la obra en su conjunto. Por ejemplo, si estamos hablando de un puerto, no parecería que el plazo de 10 años fuera razonable, teniendo en cuenta que se tienen que construir muelles, escolleras u obras cuyo período de amortización va mucho más allá del plazo referido. Este estaba fundamentalmente relacionado con las pequeñas obras de regadío, que es lo que tomó en cuenta el Código de Aguas en el momento de su formulación.

Aquí no se innova porque, en definitiva, se recoge el concepto que tienen la Ley de Puertos y el Decreto reglamentario. La Ley de Puertos establece que las concesiones deben tener un plazo, pero no dice cuál, y el Decreto Nº 272 de 1999, tampoco fija plazos para las obras que no son del propio Puerto de Montevideo. En ese sentido, establece plazos de 30 años para las concesiones en el Puerto de Montevideo, en virtud de que allí las obras de escolleras ya están amortizadas desde hace muchos años. Lo que se busca con este artículo es tener una consideración más amplia que permita incluir estos casos de obras, diríamos, atípicas, por lo menos para la casuística regular de las aguas y su administración, que es por efecto del riego.

Con respecto al artículo 175 podemos decir que incorpora al texto vigente el concepto de donación como recurso de la Comisión Nacional de Prevención y Control de Accidentes. Este concepto figuraba en la ley anterior –no recuerdo si era la Nº 15.809- que después fue modificada por la Ley Nº 16.736, que lo eliminó, y hoy se vuelve a incorporar.

El artículo 176 seguramente no lo ha propuesto el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y está vinculado a los topes presupuestales. Esta disposición establece un tope presupuestal para los distintos años, medido en pesos. Este tema fue planteado en la Comisión de Transporte y Obras Públicas por el señor Senador Riesgo, quien había cotejado este proyecto de ley de presupuesto con la ley presupuestal anterior. En ese sentido, comprobó que en la ley de presupuesto anterior se establecía determinada cantidad de pesos equivalente a cierta cantidad de dólares.

Al respecto, nosotros manifestamos nuestro total acuerdo, tomando en cuenta este Ejercicio, con una devaluación relativamente controlada. De todas formas, un 6% sobre un presupuesto de este orden representa una diferencia de U$S 9:000.000, si fuera al final del año, y de U$S 4:500.000, si fuera a la mitad del año, en más o en menos. La mayor parte de nuestros contratos son indexados por fórmulas paramétricas y nuestros proveedores se manejan también de la misma forma. Entonces, todo aquello que signifique mantener el valor constante de los recursos, creo que es favorable.

Por lo tanto, me adelanto a lo que había planteado el señor Senador Riesgo, que sería incorporado en el informe que va a enviar la Comisión de Transporte y Obras Públicas a la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda.

SEÑOR MICHELINI.- Independientemente de que el presupuesto tiene un valor dólar, lo cierto es que en el artículo 176 están marcados los topes en pesos y no se hace la equivalencia. Entonces, lo que dice el señor Ministro es correcto. En la Comisión de Transporte y Obras Públicas se evaluó la propuesta del señor Senador Riesgo, pero con el asentimiento de todos los miembros de la Comisión en cuanto a establecer el equivalente en dólares. No recuerdo si habíamos quedado en que la redacción la iba a enviar el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pero en la medida en que estamos analizando un presupuesto que tiene más de 400 artículos, nos ayudaría mucho que el propio señor Ministro nos hiciera la sugerencia, atendiendo lo manifestado por el señor Senador Riesgo. El tema inversiones es muy importante para todos y sería bueno que este artículo 176, no querido por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, pero resignadamente aceptado por él...

(Hilaridad)

...incluyera el equivalente en dólares, de tal manera de defender la inversión lo mejor posible.

SEÑOR COURIEL.- Quiero formular dos preguntas.

En primer lugar, quiero saber si los topes están en pesos a precios corrientes. Es lo que trato de entender de lo que dijo el señor Ministro, porque no tendría sentido que estén los topes a precios corrientes. Se podría poner una expresión que dijera que son a precios constantes del año correspondiente, o sea, de este momento.

En segundo término –esto es lo que realmente me importa- me gustaría que se me dijera de dónde vienen estos topes. Supongo que vienen como forma de limitar el gasto. De lo que estaba asignado, ¿en qué proporción se rebaja la posibilidad de invertir en cada año? ¿Es un 1%, un 20%, un 30%? ¿Cuánto es? Estoy inquieto por este tema, porque el otro día, cuando vino el señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se manejó una cifra proveniente del Impuesto a las Retribuciones Personales de U$S 690:000.000 en el quinquenio, para hacer viviendas. Pero lo que estaba autorizado era solamente U$S 509:000.000. Quiere decir que el Ministerio de Economía y Finanzas limitaba el gasto en U$S 181:000.000 para ese Ministerio.

Los recursos están -no se trata de que va a haber más déficit- pero no se pueden usar porque hay limitaciones. En un momento recesivo como el que vive el país, es muy llamativo que si los fondos existen, se siga topeando y limitando, dada la situación prevaleciente en el país.

Estas son las dos preguntas que deseo que me conteste para tratar de entender esta situación.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera agregar una simple información.

No hay manera de evadir la relación entre los precios en moneda nacional de la economía nacional con el dólar, porque el artículo 4° de este proyecto que estamos analizando señala: "Los créditos establecidos para gastos de funcionamiento, inversiones, subsidios y subvenciones están cuantificados a valores del 1° de enero de 2000". Por lo tanto, no me parece mal poner el equivalente si se quiere, pero no es absolutamente necesario. No hago cuestión de eso, pero está establecido por ley.

SEÑOR COURIEL.- Quiere decir que está a precios constantes. Por lo tanto, no le entendí al señor Ministro qué quiso decir con su preocupación de una posible inflación o una modificación del tipo de cambio, porque eso estaba expresando que el señor Ministro había entendido que eran precios corrientes. Formulo la pregunta porque no lo sé.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que no escapa a la percepción de los señores Senadores el hecho de que tenemos una escalerita. Es decir, si hoy en día tenemos un crédito de una determinada cantidad de pesos, por más que se vaya a ajustar, también en cada escalón de esa escalerita hay una diferencia. Por ejemplo, si el presupuesto del Ministerio fuera de U$S 150:000.000 y tuviéramos un 6% de devaluación, medida en dólares, estaríamos en U$S 9:000.000 si hubiéramos gastado todo el dinero al final del año. Supongamos que lo hayamos gastado en el baricentro del año, es decir, en el mes de junio; eso representaría U$S 4:500.000 menos, si es valor promedio del año.

SEÑOR COURIEL.- Olvídese del dólar y su variación y supóngase que está expresado a precios constantes en moneda nacional. Entonces, el elemento clave es el actualizador que, por ejemplo, va a fijar el Ministerio de Economía y Finanzas. Lo que importa es si dicho actualizador va a ser igual a la evolución del IPC del último año, o si el Ministerio determina que la inversión del año 2002 es el 80% del IPC; en este último caso sí se pierde.

SEÑOR MINISTRO.- Si fuera así, también, pero lo habitual es que el 1° de enero en la Contaduría General de la Nación se habiliten determinadas cantidades en pesos, que son las que se van consumiendo a lo largo del año. En ese período, esos pesos -a ritmo diferente en los años más recientes- van perdiendo sus valores y sus ajustes vienen en diferido. Por lo tanto, finalmente siempre hay una situación de pérdida. Comprendemos el momento de restricción, pero por la otra punta tenemos nuestras obligaciones con contratistas indexadas en fórmulas paramétricas, donde interviene el valor del dólar, de la mano de obra, del IPC, de los insumos, etcétera. Entonces, aspiramos a saber que los elementos constantes son, precisamente, constantes, y que podemos administrarlos a lo largo de todo el año con esa pauta. Por eso fue que en el Presupuesto anterior se estableció a texto expreso "dólares estadounidenses", y al respecto el señor Senador Couriel sabe más que nadie que ese tampoco es un elemento constante, pero lo era más que si no lo hubiéramos puesto.

El señor Senador Couriel formuló otra pregunta. Desconozco cuál es la situación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero en nuestro caso, en lo que tiene que ver con los topes presupuestales, estuve mirando los demás Incisos y en ninguno se establecen. A su vez, en el Inciso correspondiente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente no hay topes presupuestales.

Cabe destacar que en los otros Incisos los créditos presupuestales y los topes presupuestales son coincidentes. Sin embargo, en nuestro Inciso, hace ya muchos años -por lo menos, en los 20 años que conozco el Ministerio- que los créditos presupuestales siempre son superiores a los topes presupuestales. ¿Por qué? Porque es lo que permite, por un lado, mejorar el porcentaje de ejecución. Por ejemplo, si una determinada obra se enlentece, se puede acelerar otra; de lo contrario, si crédito y tope son coincidentes, la que va atrasada no se puede acelerar y, por lo tanto, subejecuta, pero al mismo tiempo no podemos acelerar otra obra que podría compensar y asegurar un porcentaje de ejecución alto. O sea que ese es el sentido que tiene este artículo.

Desde el punto de vista de los recursos que hay, son estos que están mencionados en el tope presupuestal y no en el crédito. El crédito presupuestal es superior, creo que en un 20%, a los topes presupuestales que están marcados. Si se comparan estos elementos con los planillados, se va a encontrar alrededor de un 20% de diferencia entre una cifra y la otra.

SEÑOR GARGANO.- En primer lugar, quiero reafirmar un criterio que está en todas las leyes presupuestales. Si se tiene el crédito a valores del 1° de enero, y ese es el punto de referencia, nunca se va a achicar esa cantidad en pesos ni, por supuesto, tampoco en dólares. Entonces, usted va a tener la misma cantidad de recursos siempre. Es una norma que está en todos los Presupuestos, y en las Rendiciones de Cuentas cuando tenían más de un artículo.

Por otra parte, quisiera decir que, lamentablemente, nos tenemos que retirar dado que la finalización de esta sesión estaba pactada para las 17 y 30 horas porque tenemos unos invitados muy puntuales que nos esperan en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es una cuestión que la Mesa tenía pendiente, pero quería que el señor Ministro contestara las preguntas que se le habían formulado.

Debo aclararle al señor Ministro y a sus asesores que la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca estaba convocada a la hora 17 y 30 minutos a efectos de recibir una delegación de China y, por tanto, no tenemos más remedio que levantar esta sesión. En todo caso, para terminar con el estudio del articulado de este Inciso, podríamos combinar una nueva visita de parte del señor Ministro.

Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 35 minutos)